RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 77.791/16
van 3 juli 2025

over

een wetsvoorstel ‘houdende maatregelen om tot volledige werkgelegenheid te komen’ (*Parl.St*. Kamer 2024-25, nr. 56-889/1)

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 77.791/16
du 3 juillet 2025

sur

une proposition de loi ‘portant des mesures pour atteindre le plein emploi’ (*Doc. parl*., Chambre, 2024-25, n° 56-889/1)

‡LW-AJHZQEABF-HHHJBVT‡

Op 26 mei 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'houdende maatregelen om tot volledige werkgelegenheid te komen' (*Parl.St*. Kamer 2024-25, nr. 56-889/1).

Het voorstel is door de zestiende kamer onderzocht op 19 juni 2025. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Annelies D'ESPALLIER, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Laurens LAVRYSEN, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Annelies D'ESPALLIER, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 juli 2025.

*

Le 26 mai 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi 'portant des mesures pour atteindre le plein emploi' (*Doc. parl*., Chambre, 2024-25, n° 56-889/1).

La proposition a été examinée par la seizième chambre le 19 juin 2025. La chambre était composée de Wouter PAS, président de chambre f.f., Toon MOONEN et Annelies D'ESPALLIER, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Laurens LAVRYSEN, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Annelies D'ESPALLIER, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 juillet 2025.

*

‡LW-AJHZQEABF-HHHJBVT‡

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORSTEL

2. Het om advies voorgelegde wetsvoorstel bevat maatregelen die tot doel hebben om werkgevers aan te zetten en in sommige gevallen te verplichten om "langdurig werkzoekenden" in dienst te nemen.

Hiertoe wordt enerzijds voorzien in een verplichting voor publieke werkgevers, alsook voor private werkgevers met ten minste vijftig werknemers, om langdurig werkzoekenden in dienst te nemen ten belope van minstens 3 % van hun personeelsbestand.

Anderzijds wordt voorzien in een gedeeltelijke vrijstelling van doorstorting van bedrijfsvoorheffing gedurende 48 maanden voor een werkgever die, ongeacht het aantal werknemers dat hij in dienst heeft, een langdurige werkzoekende in dienst neemt in het kader van een "stabiele arbeidsovereenkomst", wanneer het aantal personen dat in dat kader in dienst is ten minste 3 % van het personeelsbestand inneemt.

BEVOEGDHEID

3. In zoverre de voorgestelde regeling niet specifiek betrekking heeft op activiteiten van algemeen of maatschappelijk belang, die geheel of gedeeltelijk uit de algemene middelen worden gefinancierd, wordt met deze federale regeling de gewestbevoegdheid inzake wedertewerkstellingsprogramma's in de zin van artikel 6, § 1, IX, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' (hierna: BWHI) niet betreden.

De voorgestelde regeling raakt, in het bijzonder voor zover zij een verplichting inhoudt voor bepaalde werkgevers om langdurig werkzoekenden tot een vastgesteld percentage op te nemen in het personeelsbestand, niettemin aan de kern van het personeelsbeleid van een werkgever. Het betreft immers fundamentele keuzes zoals het bepalen van de omvang van het personeelsbestand en de samenstelling daarvan via de aanwerving van personeel.

Ten aanzien van de publieke sector wordt om die reden de verplichte indienstneming van langdurig werkzoekenden in artikel 3 van het voorstel terecht beperkt tot het federaal administratief openbaar ambt, zoals bedoeld in artikel 1 van de wet van 22 juli 1993 'houdende bepaalde maatregelen inzake ambtenarenzaken'. Op grond van artikel 87, § 2, van de BWHI komt het immers aan elke afzonderlijke regering van de gemeenschappen en gewesten toe om de personeelsformatie vast te stellen van haar administratie. Artikel 3 van het voorstel verwijst echter

[1] Aangezien het om een voorstel van wet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

‡LW-AJHZQEABF-HHHJBVT‡

in het algemeen ook naar "elke publiekrechtelijke rechtspersoon". Daarover moet het volgende worden opgemerkt.

Ten aanzien van de lokale besturen is een federale verplichting in deze zin evenmin aanvaardbaar. Het regelen van de werking van de provinciale en gemeentelijke instellingen, inclusief het personeelsbeleid, en van de intercommunale en interprovinciale verenigingen wordt immers door artikel 6, § 1, VIII, van de BWHI voorbehouden aan de gewesten.

Ook ten aanzien van onderwijsinstellingen moet aangenomen worden dat de federale wetgever geen verplichting kan opleggen die een regeling inhoudt van de aanwerving van personeel en van de samenstelling van het personeelsbestand. De bevoegdheid om het onderwijs – in de ruimste zin van het woord – te regelen komt krachtens artikel 127, § 1, eerste lid, 2°, van de Grondwet immers exclusief toe aan de gemeenschappen, behoudens de drie uitdrukkelijk vermelde uitzonderingen.[2]

Ten slotte volgt uit artikel 9, tweede lid, van de BWHI dat de federale staat evenmin een dergelijke regeling kan aannemen voor wat betreft de publiekrechtelijke rechtspersonen die afhangen van de gemeenschappen en de gewesten.[3] Hun samenstelling en werking dienen bij decreet geregeld te worden.

Om elke twijfel over de conformiteit van de voorgestelde regeling met de bevoegdheidsverdeling in het federale België te vermijden, wordt het best expliciet in de tekst van het voorstel verduidelijkt welke werkgevers, andere dan het federaal administratief openbaar ambt, tot de "publieke werkgevers" behoren.

VORMVEREISTEN

4. Hoofstuk 5 van het wetsvoorstel voorziet in wijzigingen aan het Sociaal Strafwetboek. Krachtens artikel 97, § 2, van het Sociaal Strafwetboek moet hierover het advies van de Adviesraad van het Sociaal Strafrecht worden ingewonnen. Er dient over gewaakt te worden dat dit vormvereiste wordt vervuld.

ALGEMENE OPMERKINGEN

5.1. Hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel voorziet in de verplichte indienstneming van langdurig werkzoekenden door publieke werkgevers en private werkgevers met ten minste vijftig werknemers. Voor de private werkgevers – en mogelijk ook voor de publiekrechtelijke rechtspersonen in zoverre die een economische activiteit uitoefenen en aldus als een onderneming kunnen worden beschouwd – kan worden aangenomen dat dit een inmenging inhoudt in de vrijheid van ondernemen, zoals ook gewaarborgd door artikel 16 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. De vrijheid van ondernemen beschermt immers ook de mogelijkheid om, binnen bepaalde grenzen, waaronder die van het discriminatieverbod, de interne organisatie van de

[2] GwH 23 februari 2005, nr. 44/2005, B.14.5.

[3] *Parl.St.* Kamer 1988, nr. 516/1, 24.

‡LW-AJHZQEABF-HHHJBVT‡

onderneming vorm te geven, inclusief het nemen van economische beslissingen in het kader van het personeelsbeleid.[4]

5.2. De vrijheid van ondernemen kan niet als een absolute vrijheid worden opgevat. Zij belet niet dat de bevoegde wetgever de economische bedrijvigheid van personen en ondernemingen regelt. De wetgever zou pas onredelijk optreden indien hij de vrijheid van ondernemen zou beperken zonder dat daartoe enige noodzaak bestaat of indien die beperking onevenredig zou zijn met het nagestreefde doel.

De vrijheid van ondernemen moet in relatie tot haar maatschappelijke functie worden beschouwd. Bijgevolg kan door de overheid op een groot aantal wijzen in de vrijheid van ondernemerschap worden ingegrepen. Met dit overheidsingrijpen kunnen, in het algemeen belang, beperkingen aan de uitoefening van de economische activiteit worden gesteld.[5]

5.3. Volgens de toelichting beoogt de voorgestelde regeling de kansen op werk voor langdurig werklozen, die "vaak zeer moeilijk te re-integreren zijn op de arbeidsmarkt", te verbeteren tegen de achtergrond van de beperking van de werkloosheidsuitkeringen in de tijd waarin het ontwerp van Programmawet[6] voorziet. Dit is een legitiem doel dat, zoals aangegeven in de toelichting, bijdraagt tot de verwezenlijking van het recht op arbeid, zoals verzekerd door artikel 23, derde lid, 1°, van de Grondwet.

Gevraagd naar de evenredigheid van de voorgestelde maatregel ten aanzien van dit legitieme doel en een verantwoording in die zin, antwoordde de gemachtigde:

> "Il convient (…) de souligner que l'employeur est libre de choisir la personne qu'il souhaite recruter parmi le public cible qui représente un grand nombre de personnes.
>
> Il convient également de souligner que cette obligation ne concerne que les entreprises qui ont plus de 50 travailleurs et que le taux de 3% est assez faible. Le cas échéant, la mesure ne porterait donc pas une atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre au regard des objectifs poursuivis."

5.4. In tegenstelling tot wat de gemachtigde aanvoert, neemt de vrije keuze van de werkgever met betrekking tot de aan te werven personen uit de doelgroep niet weg dat de voorgestelde regeling een ingrijpende inmenging in de contractvrijheid inhoudt. Deze vrijheid omvat immers ook de keuze om al dan niet het personeelsbestand uit te breiden en de keuze voor een specifiek profiel of een specifieke werknemer. De voorgestelde regeling kan ertoe leiden dat een werkgever wordt verplicht om bepaalde vacatures te creëren, ongeacht de bedrijfseconomische

[4] HvJ 21 december 2016, C-201/15, *AGET Iraklis*, ECLI:EU:C:2016:972, punten 71-73.

[5] GwH 19 juni 2025, nr. 91/2025, B.36.1-B.36.3, met verwijzing naar HvJ (grote kamer) 22 januari 2013, C-283/11, *Sky Österreich GmbH,* ECLI:EU:C:2013:28, punten 45 en 46; HvJ (grote kamer) 21 december 2016, C-201/15, *AGET Iraklis*, ECLI:EU:C:2016:972, punten 85 en 86.

[6] Zie *Parl.St*. Kamer 2024-25, nr. 56-909/1. Over het voorontwerp bracht de Raad van State, afdeling Wetgeving, advies 77.696/2-3-16-VR van 11 mei 2025 uit.

‡LW-AJHZQEABF-HHHJBVT‡

noodzaak,[7] en werknemers aan te werven die mogelijk niet over het gewenste opleidingsniveau of de benodigde vaardigheden beschikken, louter om aan de wettelijke regeling te voldoen.

Het voorgaande leidt tot ernstige twijfels over de evenredigheid van de maatregel en bijgevolg over de verenigbaarheid van de voorgestelde regeling met de vrijheid van ondernemen. De Raad van State beschikt niet over feitelijke gegevens die zouden kunnen leiden tot een andere conclusie. De indieners van het voorstel hebben in de toelichting slechts uiterst beperkt cijfermateriaal aangereikt, waarbij moet worden opgemerkt dat het maar de vraag is of dat toelaat om een afdoende zicht te krijgen op de praktische werkbaarheid van de regeling, met inbegrip van de vraag of het voor de betreffende werkgevers zelfs mogelijk is om de drempel van 3 % te bereiken. Indien zou blijken dat deze drempel in de praktijk niet haalbaar is, blijkt hieruit zonder meer de onevenredigheid van de inmenging.

6. De vraag rijst daarnaast of de voorgestelde regeling in overeenstemming kan worden geacht met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, vervat in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, weliswaar rekening houdend met de ruime beoordelingsbevoegdheid waarover de wetgever beschikt in sociaaleconomische aangelegenheden.

Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof is een verschil in behandeling slechts verenigbaar met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, wanneer dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betrokken maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.[8]

Blijkens de toelichting bij het voorstel beoogt de regeling in het bijzonder de kansen op werk voor langdurig werklozen te verbeteren. Het criterium dat wordt gehanteerd om de doelgroep af te bakenen, is de in artikel 27, 1°, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 'houdende de werkloosheidsreglementering' bedoelde volledige werkloze die hetzij minstens 24 maanden een uitkering ontvangt (1°), hetzij zijn uitkeringsrecht verliest ten gevolge van een te lange werkloosheidsperiode (2°).

De vraag is of dit criterium pertinent is in het licht van de genoemde beginselen. Vanuit het oogpunt van de nagestreefde doelstelling lijkt het immers niet pertinent dat voorbijgegaan wordt aan andere categorieën van personen met een afstand tot de arbeidsmarkt en die mogelijk eveneens grote moeilijkheden ondervinden om te re-integreren Er kan bijvoorbeeld worden gedacht aan personen die nooit een werkloosheidsuitkering hebben genoten of aan personen die langdurig arbeidsongeschikt zijn. De vraag rijst evenzeer of de regeling voldoende rekening houdt met personen die weliswaar binnen de tijdsvoorwaarden betreffende de werkloosheidsperiode vallen, maar die deze periode geheel of gedeeltelijk in het buitenland hebben

[7] Er wordt enkel voorzien in een uitzondering omwille van "financiële moeilijkheden", zie artikel 8 van het wetsvoorstel.

[8] Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv.: GwH 17 juli 2014, nr. 107/2014, B.12; GwH 25 september 2014, nr. 141/2014, B.4.1; GwH 30 april 2015, nr. 50/2015, B.16; GwH 18 juni 2015, nr. 91/2015, B.5.1; GwH 16 juli 2015, nr. 104/2015, B.6; GwH 16 juni 2016, nr. 94/2016, B.3.

‡LW-AJHZQEABF-HHHJBVT‡

doorgemaakt en voor wie geen verband bestaat met de in de genoemde Programmawet opgenomen beperking van de werkloosheidsuitkeringen in de tijd.

De vraag rijst ten slotte ook of de voorgestelde regeling niet tot gevolg zal hebben dat werkgevers zullen wachten om werklozen aan te werven totdat zij meer dan 24 maanden een uitkering hebben ontvangen of tot zij hun uitkeringsrecht verliezen. De regeling zou daardoor een averechts en discriminerend effect kunnen hebben.

Gelet op het voorgaande is de Raad van State, afdeling Wetgeving, van oordeel dat de voorgestelde bepaling problematisch is in het licht van de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie.

7. Zoals vermeld, koppelt artikel 2 van het voorstel de verplichting tot aanwerving alsook de toekenning van de voordelen aan het begrip werkloze in de zin van artikel 27, 1°, van het koninklijk besluit van 25 november 1991. Zonder verdere verduidelijking hieromtrent in de toelichting, mag aangenomen worden dat hiermee aldus de werklozen worden beoogd op wie, op grond van Verordening (EG) nr. 883/2004 van 29 april 2004 'betreffende de coördinatie van de sociale zekerheidsstelsels', het Belgisch stelsel van werkloosheid van toepassing is.

Het voorstel bevat geen enkele toelichting hoe, in het licht van het vrij verkeer van werknemers (artikel 45, lid 1, van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie, hierna: VWEU) en het daarmee samenhangende verbod van discriminatie (artikel 45, lid 2, van het VWEU)[9], verantwoord kan worden dat de tewerkstelling van burgers van een EU-lidstaat die langdurig werkloos zijn, maar niet onder het Belgische werkloosheidsstelsel vallen, niet in aanmerking komen voor het voldoen aan de in artikel 7 van het voorstel bedoelde aanwervingsverplichting of voor de in artikel 9 van het voorstel bedoelde voordelen.

In dit verband moet eraan herinnerd worden dat een regeling die een afschrikkende of belemmerende werking heeft voor de aanwerving van uit andere lidstaten afkomstige werknemers een beperking van het vrije verkeer van werknemers vormt.[10] Wat de rechtvaardiging van een dergelijke beperking betreft, is het vaste rechtspraak van het Hof van Justitie dat nationale maatregelen die de uitoefening van de in het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden kunnen belemmeren of minder aantrekkelijk kunnen maken, slechts toelaatbaar kunnen zijn mits zij zonder discriminatie worden toegepast, zij een doel van algemeen belang nastreven, geschikt zijn om de verwezenlijking daarvan te waarborgen en niet verder gaan dan noodzakelijk is om het gestelde doel te bereiken (evenredigheid).

Gelet op wat hiervoor over de evenredigheid is opgemerkt, moet de Raad van State, afdeling Wetgeving, ook over de verenigbaarheid met het Europeesrechtelijk gewaarborgde recht op vrij verkeer van werknemers ernstige twijfels uiten.

[9] Zie ook artikel 3, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie en de artikelen 20 en 45 tot en met 48 van het VWEU.

[10] Zie bijvoorbeeld HvJ 16 april 2013, C-202/11, *Anton Las tegen PSA Antwerp NV*, 2013, punt 22.

‡LW-AJHZQEABF-HHHJBVT‡

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

8. Een natuurlijke persoon is per definitie privaatrechtelijk van aard. De woorden "elke privaatrechtelijke natuurlijke persoon of rechtspersoon" ("toute personne physique ou morale de droit privé") in artikel 3, 2°, van het voorstel moeten bijgevolg worden vervangen door de woorden "elke natuurlijke persoon of privaatrechtelijke rechtspersoon" ("toute personne physique ou toute personne morale de droit privé"). Daaraan wordt het best nog toegevoegd dat het gaat om elke persoon "die iemand tewerkstelt".

Artikel 6

9. Artikel 6 van het voorstel bepaalt dat de Koning, voor de toepassing van de aan te nemen wet, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, voorwaarden en nadere regels kan opleggen voor de door hem bepaalde werkgeverscategorieën. Gevraagd welke voorwaarden of nadere regels ten aanzien van specifieke werkgeverscategorieën beoogd worden door de voorgestelde machtiging, antwoordde de gemachtigde:

> "Cet article a pour but de permettre au Roi de prévoir des conditions particulières pour certains employeurs qui sont dans des situations spécifiques.
>
> A titre d'exemple, si cela s'avère opportun, des conditions particulières pourront être prévues pour les entreprises de travail intérimaire ou les entreprises saisonnières afin qu'elles ne soient pas exclues du dispositif.
>
> Un autre exemple peut concerner le secteur public, on peut imaginer des modalités particulières afin de tenir compte du statut de fonctionnaire."

Het strekt tot aanbeveling om deze verduidelijking aan bod te laten komen tijdens de parlementaire bespreking.

Artikel 7

10.1. Artikel 7, § 2, van het voorstel bepaalt het toepassingsgebied van de regeling in de private sector in de zin dat de aanwervingsverplichting geldt voor private werkgevers met ten minste vijftig werknemers. Het voorstel doet aldus een verschil in behandeling ontstaan tussen werkgevers uit de private sector naargelang zij minder of ten minste vijftig werknemers tewerkstellen, zonder dat hiervoor een verantwoording is opgenomen in de toelichting. Een dergelijk verschil in behandeling is niet uitgesloten, zeker in het licht van de ruime beoordelingsbevoegdheid die de wetgever heeft in sociaaleconomische aangelegenheden, maar er dient een redelijke verantwoording voorhanden te zijn in het licht van de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie.

‡LW-AJHZQEABF-HHHJBVT‡

10.2. In artikel 7, § 1, van het voorstel is voor publieke werkgevers geen drempel opgenomen waaronder de verplichting niet geldt. Hoewel in beginsel niets zich ertegen verzet dat aan publieke werkgevers in de zin van de voorgestelde regeling strengere eisen worden gesteld, rijst de vraag of het niet raadzaam is om, ter wille van de toepasbaarheid van de voorgestelde regeling, ook voor publieke werkgevers in een gelijkaardige drempel te voorzien.[11]

11. Gevraagd of het de bedoeling is dat een langdurig werkzoekende, eens deze aangeworven is, voor de gehele periode van de tewerkstelling beschouwd blijft als een "beoogde nieuwe werknemer" ter vervulling van de aanwervingsverplichting, antwoordde de gemachtigde bevestigend. Omwille van de rechtszekerheid moet dit in de tekst van de wettelijke bepalingen zelf worden verduidelijkt.

12. De vraag rijst of het voor de praktische toepasbaarheid niet nuttig is om de Koning in artikel 7, § 3, tweede lid, van het voorstel tevens de machtiging te verlenen om te bepalen wat onder personeelsbestand dient te worden verstaan, in plaats van hem enkel te machtigen om de wijze voor de berekening van het aantal nieuwe werknemers te bepalen.[12]

13. In artikel 7, § 4, eerste lid, van het voorstel wordt in de Nederlandse tekst gewag gemaakt van "aanvullende indienstneming" en in de Franse tekst van "mise au travail supplémentaire". De vraag rijst of het niet beter zou zijn om de Nederlandse term "bijkomende tewerkstelling" te hanteren die ook al als equivalent van de genoemde Franse term werd vermeld in artikel 39, § 5, van de wet van 24 december 1999 'ter bevordering van de werkgelegenheid'.

14. Krachtens artikel 7, § 4, tweede lid, van het voorstel wordt de Koning gemachtigd om de regels te bepalen om te verhinderen dat de aanwerving van de beoogde nieuwe werknemers wordt gecompenseerd met het ontslag van andere personeelsleden. Deze machtiging is enkel omschreven aan de hand van de doelstelling, zonder dat de aard van de door de Koning te nemen maatregelen inhoudelijk begrensd wordt.

Ter wille van de democratische legitimiteit van de met de delegatie beoogde regeling strekt het tot aanbeveling om de voornaamste onderdelen ervan, in het bijzonder de aard van de te nemen maatregelen, nader te omschrijven in de wet zelf.

Indien het de bedoeling is om ook aangelegenheden te regelen die door de Grondwet aan de wetgever zijn voorbehouden, zoals bijvoorbeeld het geval is voor beperkingen van grondrechten of indien aan de te nemen maatregelen strafrechtelijke dan wel administratiefrechtelijke sancties verbonden worden, moeten minstens de essentiële elementen van dergelijke aangelegenheden in de voorgestelde wetsbepaling zelf worden geregeld.

[11] Diezelfde drempel werd wel op gelijke wijze ingesteld voor publieke en private werkgevers in het kader van de startbaanovereenkomsten, zie artikel 39 van de wet van 24 december 1999 'ter bevordering van de werkgelegenheid'.

[12] Vergelijk: artikel 39, § 4, derde lid, van de wet van 24 december 1999.

‡LW-AJHZQEABF-HHHJBVT‡

Artikel 9

15. Gezien het feit dat het voorgestelde artikel 275[14] in titel VI, hoofdstuk I, van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992 (hierna: WIB 92)[13] wordt opgenomen, lijkt het de bedoeling van de indieners van het voorstel om te voorzien in een "vrijstelling van doorstorting van bedrijfsvoorheffing" en niet in een "vrijstelling van bedrijfsvoorheffing". De voorgestelde bepaling dient in deze zin te worden verduidelijkt.

16. Artikel 9 is ook voor het overige onduidelijk. In de voorgestelde bepaling wordt immers, in afwijking van de gangbare systematiek inzake de vrijstelling van doorstorting van bedrijfsvoorheffing, voorzien in een vooraf bepaald bedrag van 1.250 euro per maand en per voltijds in dienst genomen nieuwe langdurig werkzoekende. Doorgaans nemen dergelijke vrijstellingen de vorm aan van een percentage van de op het loon verschuldigde bedrijfsvoorheffing, of zijn ze slechts van toepassing op bezoldigingen ten belope van een bepaald bedrag. De gemachtigde heeft deze keuze als volgt verantwoord:

> "Le fait d'utiliser un montant forfaitaire permet justement d'assurer une forme d'égalité entre toutes les personnes concernées. En effet, l'utilisation d'un pourcentage favorise les plus hauts salaires.
>
> Cela pourrait avoir pour conséquence que l'employeur, pour répondre à son obligation, cherche à recruter un profil à haut salaire afin de maximiser son avantage fiscal. Cela serait au détriment des profils les plus précarisés d'un public cible déjà fragiliser qui n'auraient pas les mêmes chances de recrutement."

Ondanks de verklaringen van de gemachtigde blijft het onduidelijk of het in het voorstel bepaalde bedrag van 1.250 euro zonder meer per werknemer in mindering mag worden gebracht, dan wel enkel binnen de grenzen van de werkelijk verschuldigde bedrijfsvoorheffing kan worden toegepast, zoals gebruikelijk is in het kader van vrijstellingen van doorstorting. Evenmin is duidelijk of dit bedrag per werknemer geldt, dan wel betrekking heeft op de totale loonmassa. Ten slotte is niet duidelijk welke de verhouding is tussen het voorgestelde artikel 275[14], § 1 , en 275[14], § 3, van het WIB 92, dat bepaalt dat het voordeel van de vrijstelling van doorstorting, in combinatie met andere fiscale bepalingen, het aan de Schatkist toekomende totaalbedrag niet mag overschrijden.

Gelet op deze onduidelijkheden dient artikel 9 van het voorstel aan een grondig onderzoek te worden onderworpen en te worden aangepast.

17. In het voorgestelde artikel 275[14], § 2, eerste lid, van het WIB 92 dient op meer precieze wijze verwezen te worden naar "artikel 5 van de wet van XXXX houdende maatregelen om tot volledige werkgelegenheid te komen". Bovendien dient in de Nederlandse tekst de vermelding van "deeltijdwerk" vervangen te woorden door de woorden "deeltijds werk".

[13] Het voorgestelde artikel moet genummerd worden als 275[14] en niet als artikel 27.514 van het WIB 92.

‡LW-AJHZQEABF-HHHJBVT‡

18. De machtiging aan de Koning voor het bepalen van de andere voorwaarden van de toekenning "van die vrijstelling" in het voorgestelde artikel 275[14], § 2, tweede lid, van het WIB 92 lijkt niet alleen van toepassing te moeten zijn op het geval van deeltijds werk, maar ook op voltijds werk. In dat geval dient deze machtiging elders te worden opgenomen dan in een paragraaf die specifiek betrekking heeft op deeltijds werk.

Daarnaast rijst de vraag of de werkbaarheid van de regeling niet gebaat zou zijn bij een bijkomende machtiging aan de Koning om de nadere regels te bepalen in verband met het bewijs dat aan de voorwaarden van de voorgestelde vrijstelling voldaan is, zoals het geval is voor verschillende bestaande vrijstellingen uit titel VI, hoofdstuk I, van het WIB 92.

Artikel 10

19. Aangezien artikel 9 van het voorstel een wijzigingsbepaling is, dient in artikel 10 van het voorstel te worden verwezen naar de bij artikel 9 van het wetsvoorstel ingevoegde bepaling, zijnde het voorgestelde artikel 275[14], van het WIB 92. Wijzigingsbepalingen hebben immers enkel tot doel om de wijziging door te voeren en zijn daarna meteen uitgewerkt.[14]

Ter wille van de kenbaarheid van het recht strekt het bovendien tot aanbeveling om de voorgestelde bepaling, die betrekking heeft op de toepassing van het voorgestelde artikel 275[14], op te nemen in het WIB 92 zelf, in plaats van als een autonome bepaling in een afzonderlijke wet.[15]

20. Er moet worden gewaakt over de afstemming tussen artikel 10 en artikel 2 van het voorstel. Een langdurig werkzoekende die reeds verbonden is geweest door een "stabiele arbeidsovereenkomst"[16] zoals bedoeld in artikel 5 van het wetsvoorstel, zal na afloop daarvan krachtens de definitie die vervat ligt in artikel 2 immers niet langer beschouwd worden als een langdurig werkzoekende.

Om te verhelpen aan deze onduidelijkheid kan in de betreffende bepaling worden verduidelijkt dat de werknemer, die voor niet meer dan twaalf maanden aanleiding heeft gegeven tot de vrijstelling uit het voorgestelde artikel 275[14], voor de toepassing van deze vrijstelling beschouwd blijft als een langdurig werkzoekende.

Bij wijze van alternatief zou een dergelijke gelijkstelling in artikel 4 van het wetsvoorstel kunnen worden opgenomen, zodat deze ook geldt voor de toepassing van de aanwervingsverplichting uit hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel, wat de coherentie tussen de aanwervingsverplichting en het fiscale voordeel verder ten goede zou komen.

---

[14] Zie *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 128, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

[15] De verwijzing naar artikel 5 zal in dat geval moeten gewijzigd worden naar een verwijzing naar artikel 5 "van de wet van XXXX houdende maatregelen om tot volledige werkgelegenheid te komen".

[16] Het strekt tot aanbeveling om het begrippenkader van artikel 5 van het wetsvoorstel consistent te gebruiken. Artikel 5 spreekt immers van een "stabiele arbeidsovereenkomst" ("contrat de travail stable") en niet van een "vaste baan" ("emploi stable").

‡LW-AJHZQEABF-HHHJBVT‡

Artikel 12

21. De gemachtigde bevestigde dat met "het aantal betrokken werknemers" in het voorgestelde artikel 188/6, tweede lid, van het Sociaal Strafwetboek wordt bedoeld "het aantal beoogde nieuwe werknemers dat niet werd tewerkgesteld". Het strekt tot aanbeveling om dit te verduidelijken in het dispositief.

22. Het strekt tot aanbeveling om de vermelding van "en/of" in dezelfde bepaling te vervangen door het woord "of". Daargelaten de vraag of er zich situaties kunnen voordoen waarin de vermenigvuldigingen tegelijkertijd van toepassing zouden zijn, sluit het voegwoord "of" de betekenis "en" niet uit.

Slotopmerking

23. Artikel 14 van het voorstel bepaalt dat de regeling in werking treedt op 1 januari 2026. Het voorstel bevat geen overgangsregeling, waardoor de norm van 3 % met ingang van 1 januari 2026 onmiddellijk en volledig geldt ten aanzien van alle werkgevers in het toepassingsgebied. Ook de strafsancties zullen vanaf de inwerkingtreding onverkort kunnen worden opgelegd.

Of overgangsbepalingen nodig zijn, moet worden beoordeeld in het licht van het vertrouwensbeginsel en de rechtmatige verwachtingen van bepaalde categorieën van rechtsonderhorigen en hun belang om in staat te zijn de rechtsgevolgen van hun handelingen te voorzien.

Gelet op de draagwijdte van de opgelegde verplichtingen en de zwaarte van de daaraan gekoppelde sancties, en rekening houdend met het beginsel van de rechtszekerheid, dient erover gewaakt te worden dat de betrokkenen beschikken over een redelijke termijn om zich voor te bereiden op de nieuwe regeling. Een dergelijke termijn is thans niet voorzien. De uitwerking in de tijd van de aan te nemen wet dient daarom het voorwerp te zijn van een grondig bijkomend onderzoek.

*

‡LW-AJHZQEABF-HHHJBVT‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique [1] et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE LA PROPOSITION

2. La proposition de loi soumise pour avis contient des mesures qui ont pour but d'inciter les employeurs et, dans certains cas, à les obliger à recruter des « chercheurs d'emploi de longue durée ».

À cette fin, la proposition prévoit, d'une part, l'obligation pour les employeurs publics, ainsi que pour les employeurs privés occupant au moins cinquante travailleurs, de recruter des chercheurs d'emploi de longue durée à concurrence de 3 % au moins de l'effectif de leur personnel.

D'autre part, elle prévoit une dispense partielle de versement du précompte professionnel pendant 48 mois pour l'employeur qui, quel que soit le nombre de travailleurs occupés, engage un chercheur d'emploi de longue durée dans le cadre d'un « contrat de travail stable », lorsque le nombre de personnes occupées dans ce cadre représente au moins 3 % de l'effectif du personnel.

COMPÉTENCE

3. Dans la mesure où la réglementation proposée ne concerne pas spécifiquement des activités d'intérêt général ou social, financées en tout ou en partie au moyen de ressources générales, cette réglementation fédérale n'empiète pas sur la compétence régionale en matière de programmes de remise au travail au sens de l'article 6, § 1er, IX, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' (ci-après : LSRI).

Néanmoins, en particulier dans la mesure où elle implique l'obligation pour certains employeurs d'intégrer dans leur effectif un pourcentage déterminé de chercheurs d'emploi de longue durée, la réglementation proposée touche au cœur de la gestion du personnel d'un employeur. Il s'agit en effet de choix fondamentaux comme la détermination de l'importance de l'effectif et sa composition par le biais du recrutement de personnel.

C'est pourquoi, en ce qui concerne le secteur public, l'article 3 de la proposition limite à juste titre l'engagement obligatoire de chercheurs d'emploi de longue durée à la fonction publique administrative fédérale visée à l'article 1er de la loi du 22 juillet 1993 'portant certaines mesures en matière de fonction publique'. En vertu de l'article 87, § 2, de la LSRI, il appartient en effet à chaque gouvernement des communautés et des régions de fixer le cadre du personnel de son

[1] S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

‡LW-AJHZQEABF-HHHJBVT‡

administration. Or, l'article 3 de la proposition fait également référence d'une manière générale à « toute personne morale de droit public ». À cet égard, il y a lieu de formuler les observations suivantes.

En ce qui concerne les pouvoirs locaux, une obligation fédérale en ce sens n'est pas davantage admissible. En effet, l'article 6, § 1er, VIII, de la LSRI réserve aux régions le soin de régler le fonctionnement des institutions provinciales et communales, en ce compris la gestion du personnel, ainsi que des intercommunales et des interprovinciales.

Également en ce qui concerne les établissements d'enseignement, il faut admettre que le législateur fédéral ne peut pas imposer une obligation de régler le recrutement du personnel et la composition de l'effectif. En effet, en vertu de l'article 127, § 1er, alinéa 1er, 2°, de la Constitution, la compétence pour régler l'enseignement – au sens le plus large du terme – incombe exclusivement aux communautés, sauf les trois exceptions explicitement mentionnées [2].

Enfin, il résulte de l'article 9, alinéa 2, de la LSRI que l'État fédéral ne peut pas non plus adopter une telle réglementation en ce qui concerne les personnes morales de droit public qui dépendent des communautés et des régions [3]. Leur composition et leur fonctionnement doivent être réglés par décret.

Afin d'éviter tout doute quant à la conformité de la réglementation proposée avec la répartition des compétences dans la Belgique fédérale, il est préférable de préciser explicitement dans le texte de la proposition quels employeurs, autres que la fonction publique administrative fédérale, font partie des « employeurs publics ».

FORMALITÉS

4. Le chapitre 5 de la proposition de loi modifie le Code pénal social. En vertu de l'article 97, § 2, de ce Code, ces modifications doivent être soumises à l'avis du Conseil consultatif du droit pénal social. Il conviendra de veiller à l'accomplissement de cette formalité.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

5.1. Le chapitre 3 de la proposition de loi prévoit l'engagement obligatoire de chercheurs d'emploi de longue durée par les employeurs publics et les employeurs privés occupant au moins cinquante travailleurs. Pour les employeurs privés – et probablement également pour les personnes morales de droit public dans la mesure où elles exercent une activité économique et peuvent ainsi être considérées comme une entreprise – on peut admettre que cela implique une ingérence dans la liberté d'entreprendre, telle qu'elle est également garantie par l'article 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. En effet, la liberté d'entreprendre protège également la possibilité, dans certaines limites, dont celle de l'interdiction de discrimination, de concrétiser

[2] C.C., 23 février 2005, n° 44/2005, B.14.5.

[3] *Doc. parl.*, Chambre, 1988, n° 516/1, p. 24.

‡LW-AJHZQEABF-HHHJBVT‡

l'organisation interne de l'entreprise, y compris de prendre des décisions économiques dans le cadre de la gestion du personnel [4].

5.2. La liberté d'entreprendre ne peut être conçue comme une liberté absolue. Elle ne fait pas obstacle à ce que le législateur compétent règle l'activité économique des personnes et des entreprises. Le législateur n'interviendrait de manière déraisonnable que s'il limitait la liberté d'entreprendre sans aucune nécessité ou si cette limitation était disproportionnée au but poursuivi.

La liberté d'entreprendre doit être prise en considération par rapport à sa fonction dans la société. Elle peut dès lors être soumise à un large éventail d'interventions de la puissance publique susceptibles d'établir, dans l'intérêt général, des limitations à l'exercice de l'activité économique [5].

5.3. Selon les développements, la réglementation proposée vise à améliorer les offres d'emploi disponibles pour les chômeurs de longue durée, qui « sont souvent très difficiles à réinsérer sur le marché du travail », dans le cadre de la limitation des allocations de chômage dans le temps prévue par le projet de loi-programme [6]. Il s'agit d'un objectif légitime qui, ainsi que le précisent les développements, contribue à la réalisation du droit au travail, garanti par l'article 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution.

Interrogé quant à la proportionnalité de la mesure proposée à l'égard de cet objectif légitime et invité à fournir une justification en sens, le délégué a répondu :

> « Il convient (…) de souligner que l'employeur est libre de choisir la personne qu'il souhaite recruter parmi le public cible qui représente un grand nombre de personnes.
>
> Il convient également de souligner que cette obligation ne concerne que les entreprises qui ont plus de 50 travailleurs et que le taux de 3% est assez faible. Le cas échéant, la mesure ne porterait donc pas une atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre au regard des objectifs poursuivis ».

5.4. Contrairement à ce que soutient le délégué, le libre choix de l'employeur en ce qui concerne les personnes qu'il souhaite recruter parmi le groupe cible n'empêche pas que la réglementation proposée implique une ingérence importante dans la liberté contractuelle. En effet, cette liberté comporte également le choix de procéder ou non à une extension de l'effectif ainsi que le choix d'un profil spécifique ou d'un travailleur spécifique. La réglementation proposée peut avoir pour effet qu'un employeur soit obligé de créer certains postes vacants, indépendamment de la nécessité économique propre à l'entreprise [7], et de recruter des travailleurs qui ne disposent

[4] C.J.U.E., 21 décembre 2016, C-201/15, *AGET Iraklis,* ECLI:EU:C:2016:972, points 71-73.

[5] C.C., 19 juin 2025, n° 91/2025, B.36.1-B.36.3, avec référence à la C.J.U.E. (grande chambre), 22 janvier 2013, C-283/11, *Sky Österreich Gm*bH, ECLI:EU:C:2013:28, points 45 et 46 ; C.J.U.E. (grande chambre), 21 décembre 2016, C-201/15, *AGET Iraklis,* ECLI:EU:C:2016:972, points 85 et 86.

[6] Voir *Doc. parl.,* Chambre, 2024-25, n° 56-909/1. Le Conseil d'État, section de législation, a donné sur l'avant-projet l'avis 77.696/2-3-16-VR du 11 mai 2025.

[7] Il est uniquement prévu une exception pour cause de « difficultés financières », voir l'article 8 de la proposition de loi.

‡LW-AJHZQEABF-HHHJBVT‡

éventuellement pas du niveau de formation souhaité ou des compétences requises, uniquement pour se conformer à la législation.

De sérieux doutes subsistent quant à la proportionnalité de la mesure et, partant, quant à la compatibilité de la réglementation proposée avec la liberté d'entreprendre. Le Conseil d'État ne dispose pas d'éléments de fait susceptibles de conduire à une autre conclusion. Les auteurs de la proposition n'ont fourni dans les développements que des données chiffrées très limitées, la question se posant dès lors de savoir si celles-ci permettent de se faire une idée suffisante de la mise en œuvre pratique de la réglementation, en ce compris la question de savoir s'il sera même possible pour les employeurs concernés d'atteindre le seuil de 3 %. S'il s'avérait que ce seuil ne peut pas être atteint dans la pratique, cela démontrerait tout simplement le caractère disproportionné de l'ingérence.

6. En outre, la question se pose de savoir si la réglementation proposée peut être réputée conforme aux principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, consacrés aux articles 10 et 11 de la Constitution, compte tenu, certes, du large pouvoir d'appréciation dont dispose le législateur dans les matières socio-économiques.

Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, une différence de traitement ne peut se concilier avec les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination que si cette différence repose sur un critère objectif et si elle est raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure concernée ainsi que de la nature des principes en cause ; le principe d'égalité est violé lorsqu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé [8].

Selon les développements de la proposition, la réglementation a plus particulièrement pour but d'améliorer les offres d'emplois disponibles pour les chômeurs de longue durée. Le critère utilisé pour délimiter le groupe cible est le chômeur complet visé à l'article 27, 1°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 'portant réglementation du chômage', qui soit est indemnisé depuis au moins 24 mois (1°), soit perd son droit à une indemnisation en raison d'une trop longue période de chômage (2°).

Reste à savoir si ce critère est pertinent à la lumière des principes précités. Au regard de l'objectif poursuivi, il ne semble en effet pas pertinent d'ignorer d'autres catégories de personnes éloignées du marché du travail, qui peuvent également éprouver de grandes difficultés à se réinsérer. On peut penser, par exemple, aux personnes qui n'ont jamais bénéficié d'une allocation de chômage ou aux personnes en incapacité de travail de longue durée. La question se pose également de savoir si la réglementation tient suffisamment compte des personnes qui remplissent certes les conditions de durée relatives à la période de chômage, mais qui ont passé tout ou partie de cette période à l'étranger et pour lesquelles il n'existe aucun lien avec la limitation dans le temps des allocations de chômage prévue dans la loi-programme précitée.

[8] Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle. Voir par exemple : C.C., 17 juillet 2014, n° 107/2014, B.12 ; C.C., 25 septembre 2014, n° 141/2014, B.4.1 ; C.C., 30 avril 2015, n° 50/2015, B.16 ; C.C., 18 juin 2015, n° 91/2015, B.5.1 ; C.C., 16 juillet 2015, n° 104/2015, B.6 ; C.C., 16 juin 2016, n° 94/2016, B.3.

‡LW-AJHZQEABF-HHHJBVT‡

Enfin, la question se pose également de savoir si la réglementation proposée n'aura pas pour conséquence que les employeurs attendront de recruter des chômeurs jusqu'à ce qu'ils aient été indemnisés depuis plus de 24 mois ou perdent leur droit à une indemnisation. La réglementation pourrait ainsi avoir un effet contraire et discriminatoire.

En conséquence, le Conseil d'État, section de législation, estime que la disposition proposée pose problème au regard des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination.

7. Ainsi qu'il a été mentionné, l'article 2 de la proposition lie l'obligation de recrutement ainsi que l'octroi des avantages à la notion de chômeur au sens de l'article 27, 1°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991. En l'absence de plus amples précisions à ce sujet dans les développements, on peut admettre que sont ainsi visés les chômeurs auxquels le régime belge de chômage s'applique en vertu du règlement (CE) n° 883/2004 du 29 avril 2004 'sur la coordination des systèmes de sécurité sociale'.

La proposition ne contient aucune explication permettant de justifier, au regard de la libre circulation des travailleurs (article 45, paragraphe 1, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ci-après : TFUE) et de l'interdiction de discrimination y afférente (article 45, paragraphe 2, du TFUE) [9], que l'occupation de citoyens d'un État membre de l'UE, qui sont chômeurs de longue durée mais ne relèvent pas du régime belge de chômage, ne soit pas prise en compte pour satisfaire à l'obligation de recrutement visée à l'article 7 de la proposition ou pour les avantages visés à l'article 9 de la proposition.

À cet égard, on rappellera qu'une réglementation qui a un effet dissuasif ou restrictif sur le recrutement de travailleurs en provenance d'autres États membres constitue une restriction à la libre circulation des travailleurs [10]. S'agissant de la justification d'une telle restriction, des mesures nationales susceptibles de gêner ou de rendre moins attrayant l'exercice des libertés fondamentales garanties par le traité ne peuvent être admises, selon la jurisprudence constante de la Cour de justice, qu'à la condition qu'elles soient appliquées de manière non discriminatoire, qu'elles poursuivent un objectif d'intérêt général, qu'elles soient propres à garantir la réalisation de celui-ci et qu'elles n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi (proportionnalité).

Eu égard aux observations formulées ci-dessus à propos de la proportionnalité, le Conseil d'État, section de législation, se doit également d'émettre de sérieux doutes quant à la comptabilité avec le droit à la libre circulation des travailleurs consacré par le droit européen.

[9] Voir également l'article 3, paragraphe 2, du Traité sur l'Union européenne et les articles 20 et 45 à 48 inclus du TFUE.

[10] Voir par exemple C.J.U.E., 16 avril 2013, C-202/11, *Anton Las contre PSA Antwerp NV,* 2013, point 22.

‡LW-AJHZQEABF-HHHJBVT‡

EXAMEN DU TEXTE

Article 3

8. Une personne physique relève par définition du droit privé. Les mots « toute personne physique ou morale de droit privé » (« elke privaatrechtelijke natuurlijke persoon of rechtspersoon ») à l'article 3, 2°, de la proposition doivent par conséquent être remplacés par les mots « toute personne physique ou toute personne morale de droit privé » (« elke natuurlijke persoon of privaatrechtelijke rechtspersoon »). Mieux vaudrait aussi ajouter qu'il s'agit de toute personne « qui occupe quelqu'un ».

Article 6

9. L'article 6 de la proposition dispose que le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, fixer des conditions et des modalités particulières d'application de la loi à adopter aux catégories d'employeurs qu'Il détermine. À la question de savoir quelles sont les conditions ou modalités particulières à l'égard de catégories spécifiques d'employeurs visées par l'habilitation proposée, le délégué a répondu ce qui suit :

> « Cet article a pour but de permettre au Roi de prévoir des conditions particulières pour certains employeurs qui sont dans des situations spécifiques.
>
> A titre d'exemple, si cela s'avère opportun, des conditions particulières pourront être prévues pour les entreprises de travail intérimaire ou les entreprises saisonnières afin qu'elles ne soient pas exclues du dispositif.
>
> Un autre exemple peut concerner le secteur public, on peut imaginer des modalités particulières afin de tenir compte du statut de fonctionnaire ».

Il est recommandé de mentionner cette clarification au cours des débats parlementaires.

Article 7

10.1. L'article 7, § 2, de la proposition définit le champ d'application du dispositif dans le secteur privé dans le sens où l'obligation d'engagement s'applique aux employeurs privés qui occupent au moins cinquante travailleurs. La proposition établit ainsi une différence de traitement entre les employeurs du secteur privé selon qu'ils occupent plus ou moins de cinquante travailleurs, sans que celle-ci soit justifiée dans les développements. Une telle différence de traitement n'est pas exclue, certainement à la lumière du large pouvoir d'appréciation dont dispose le législateur en matière socio-économique, mais elle doit trouver une justification raisonnable à la lumière des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination.

‡LW-AJHZQEABF-HHHJBVT‡

10.2. L'article 7, § 1er, de la proposition ne prévoit pas de seuil sous lequel l'obligation ne s'applique pas pour les employeurs publics. Bien que rien ne s'oppose en principe à ce que des exigences plus strictes soient appliquées aux employeurs publics au sens du dispositif proposé, la question se pose de savoir s'il n'est pas indiqué, aux fins de l'applicabilité de ce dispositif, de prévoir un seuil similaire pour les employeurs publics également [11].

11. Le délégué a répondu par l'affirmative à la question de savoir si l'intention est qu'un chercheur d'emploi de longue durée continue, une fois engagé, à être considéré pendant toute la période d'occupation comme un « nouveau travailleur concerné » pour l'accomplissement de l'obligation d'engagement. Par souci de sécurité juridique, on précisera ce point dans le texte même des dispositions légales.

12. La question se pose de savoir s'il ne serait pas utile, aux fins de l'applicabilité pratique, d'habiliter également le Roi, à l'article 7, § 3, alinéa 2, de la proposition, à définir ce qu'il faut entendre par « effectif », au lieu de l'habiliter uniquement à déterminer le mode de calcul du nombre des nouveaux travailleurs [12].

13. L'article 7, § 4, alinéa 1er, de la proposition fait état de « mise au travail supplémentaire » dans le texte français et de « aanvullende indienstneming » dans le texte néerlandais. La question se pose de savoir s'il ne serait pas plus indiqué d'utiliser les termes néerlandais « bijkomende tewerkstelling », qui sont par ailleurs déjà utilisés à l'article 39, § 5, de la loi du 24 décembre 1999 'en vue de la promotion de l'emploi' comme équivalents aux termes français précités.

14. En vertu de l'article 7, § 4, alinéa 2, de la proposition, le Roi est habilité à définir les règles visant à empêcher toute compensation du recrutement de nouveaux travailleurs concernés par du licenciement d'autres membres du personnel. Cette habilitation est définie uniquement en se fondant sur l'objectif, sans que la nature des mesures à prendre par le Roi soit délimitée sur le fond.

Dans un souci de légitimité démocratique du régime visé par la délégation, il est recommandé d'en définir plus précisément les principaux éléments dans la loi même, en particulier la nature des mesures à prendre.

Si l'intention est de régler également des matières que la Constitution a réservées au législateur, à l'instar, par exemple, des restrictions aux droits fondamentaux ou si les mesures à adopter sont liées à des sanctions de nature pénale ou administrative, il convient d'en régler au moins les éléments essentiels dans la disposition légale proposée elle-même.

[11] Ce même seuil a bien été instauré de la même manière pour les employeurs publics et privés dans le cadre des conventions de premier emploi, voir l'article 39 de la loi du 24 décembre 1999 'en vue de la promotion de l'emploi'.

[12] Comparer avec l'article 39, § 4, alinéa 3, de la loi du 24 décembre 1999.

‡LW-AJHZQEABF-HHHJBVT‡

Article 9

15. Dès lors que l'article 275[14] proposé est inséré dans le titre VI, chapitre premier, du Code des impôts sur le revenu 1992 (ci-après : CIR 92) [13], l'intention des auteurs de la proposition semble être de prévoir une « dispense de versement de précompte professionnel » et non une « dispense de précompte professionnel ». Il y a lieu de préciser la disposition proposée en ce sens.

16. Pour le reste, l'article 9 manque également de clarté. Par dérogation au système usuel concernant la dispense de versement de précompte professionnel, la disposition proposée prévoit en effet un montant fixé au préalable de 1.250 euros par mois et par nouveau chercheur d'emploi de longue durée occupé à temps plein. De telles dispenses prennent généralement la forme d'un pourcentage du précompte professionnel dû sur le salaire, ou ne sont applicables qu'aux rémunérations à concurrence d'un montant déterminé. Le délégué a justifié ce choix comme suit :

> « Le fait d'utiliser un montant forfaitaire permet justement d'assurer une forme d'égalité entre toutes les personnes concernées. En effet, l'utilisation d'un pourcentage favorise les plus hauts salaires.
>
> Cela pourrait avoir pour conséquence que l'employeur, pour répondre à son obligation, cherche à recruter un profil à haut salaire afin de maximiser son avantage fiscal. Cela serait au détriment des profils les plus précarisés d'un public cible déjà fragiliser qui n'auraient pas les mêmes chances de recrutement ».

Nonobstant les déclarations du délégué, il reste malaisé de déterminer si le montant de 1.250 euros prévu dans la proposition peut être simplement déduit par travailleur ou s'il peut uniquement être appliqué dans les limites du précompte professionnel effectivement dû, comme il est d'usage dans le cadre des dispenses de versement. On n'aperçoit pas davantage si ce montant vaut pour chaque travailleur ou s'il porte sur la masse salariale totale. Enfin, on n'aperçoit pas clairement quel est le rapport entre l'article 275[14], § 1er, proposé et l'article 275[14], § 3, du CIR 92, qui dispose que le bénéfice de la dispense de versement, cumulé avec d'autres dispositions fiscales, ne peut pas dépasser le montant total du précompte professionnel dû au Trésor.

Eu égard à ces imprécisions, il s'impose de soumettre l'article 9 de la proposition à un examen approfondi et de l'adapter.

17. L'article 275[14], § 2, alinéa 1er, proposé, du CIR 92 doit faire plus précisément référence à l'« article 5 de la loi du XXXX portant des mesures pour atteindre le plein emploi ». Dans le texte néerlandais, la mention de « deeltijdwerk » doit en outre être remplacée par les mots « deeltijds werk ».

[13] L'article proposé doit être numéroté 275[14] et non pas comme l'article 27.514 du CIR 92.

‡LW-AJHZQEABF-HHHJBVT‡

18. L'habilitation au Roi lui permettant de déterminer les modalités d'octroi « de cette dispense » à l'article 275[14], § 2, alinéa 2, proposé, du CIR 92 semble ne pas devoir être uniquement applicable au cas du travail à temps partiel, mais aussi au travail à temps plein. Si tel est le cas, il faut que cette habilitation soit inscrite ailleurs que dans un paragraphe consacré spécifiquement au travail à temps partiel.

La question se pose en outre de savoir si l'applicabilité du régime ne gagnerait pas à ce qu'une habilitation supplémentaire soit accordée au Roi pour déterminer les modalités concernant la preuve que les conditions de la dispense proposée ont été remplies, comme c'est le cas pour plusieurs dispenses existantes du titre VI, chapitre premier, du CIR 92.

Article 10

19. L'article 9 de la proposition étant une disposition modificative, l'article 10 de la proposition fera référence à la disposition insérée par l'article 9 de la proposition de loi, à savoir l'article 275[14], proposé, du CIR 92. Les dispositions modificatives ont en effet pour seul but d'apporter la modification et ont ensuite d'emblée épuisé leurs effets [14].

Par souci d'intelligibilité du droit, il est en outre recommandé d'intégrer la disposition proposée, portant sur l'application de l'article 275[14] proposé, dans le CIR 92 même plutôt que de l'inscrire comme disposition autonome dans une loi distincte [15].

20. Il convient de veiller à l'harmonisation des articles 10 et 2 de la proposition. En vertu de la définition contenue à l'article 2, un chercheur d'emploi de longue durée qui a déjà été lié par un « contrat de travail stable » [16] au sens de l'article 5 de la proposition de loi ne sera en effet plus considéré comme un chercheur d'emploi de longue durée au terme de ce contrat.

Pour remédier à cette imprécision, il peut être précisé dans la disposition concernée que le travailleur qui a donné lieu à la dispense prévue par l'article 275[14] proposé pour une durée n'excédant pas douze mois continue à être considéré comme un chercheur d'emploi de longue durée pour l'application de cette dispense.

Alternativement, une telle assimilation pourrait être inscrite à l'article 4 de la proposition de loi, de sorte que celle-ci vaille également pour l'application de l'obligation d'engagement prévue au chapitre 3 de la proposition de loi, ce qui serait bénéfique en termes de cohérence entre l'obligation d'engagement et l'avantage fiscal.

[14] Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation 128, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

[15] La référence à l'article 5 sera dans ce cas modifiée en une référence à l'article 5 « de la loi du XXXX portant des mesures pour atteindre le plein emploi ».

[16] Il est recommandé d'utiliser le cadre notionnel de l'article 5 de la proposition de loi de manière cohérente. En effet, l'article 5 fait état d'un « contrat de travail stable » (« stabiele arbeidsovereenkomst ») et non pas d'un « emploi stable » (« vaste baan »).

‡LW-AJHZQEABF-HHHJBVT‡

Article 12

21. Le délégué a confirmé que c'est « le nombre de nouveaux travailleurs concernés qui n'ont pas été occupés » qui est visé par « le nombre de travailleurs concernés » à l'article 188/6, alinéa 2, proposé, du Code pénal social. Il est recommandé de le préciser dans le dispositif.

22. Il est recommandé de remplacer la mention « et/ou » par le mot « ou » dans cette même disposition. Abstraction faite de la question de savoir si des situations peuvent se présenter dans lesquelles les multiplications seraient d'application simultanément, la conjonction « ou » n'exclut pas la signification « et ».

Observation finale

23. L'article 14 de la proposition énonce que le dispositif entre en vigueur le 1er janvier 2026. La proposition ne contenant pas de régime transitoire, la norme de 3 % s'applique immédiatement et pleinement à partir du 1er janvier 2026 à tous les employeurs entrant dans le champ d'application. Les sanctions pénales pourront également être imposées sans restriction à partir de l'entrée en vigueur.

La nécessité de dispositions transitoires sera appréciée au regard du principe de confiance et des attentes légitimes de certaines catégories de justiciables, ainsi que de leur intérêt à être en mesure de prévoir les conséquences juridiques de leurs actes.

Eu égard à la portée des obligations imposées et à la sévérité des sanctions qui y sont attachées, et compte tenu du principe de sécurité juridique, on veillera à ce que les intéressés disposent d'un délai raisonnable pour se préparer au nouveau dispositif. Un tel délai n'est pas prévu actuellement. Les effets dans le temps de la loi à adopter doivent dès lors faire l'objet d'un examen complémentaire approfondi.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES Wouter PAS

‡LW-AJHZQEABF-HHHJBVT‡